

24/06/92

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 738-6 GOIÁS

REQUERENTE: GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS
REQUERIDA: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS

01700010
05550000
07381000
00000180

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Medida liminar. Competência da Assembléia Legislativa para conceder licença para o Governador e o Vice-Governador do Estado ausentarem-se do País por qualquer prazo.

Medida liminar concedida para suspender a eficácia da expressão "por qualquer prazo", contida no inciso II do art. 11 e no art. 36 da Constituição do Estado de Goiás.

A C Ó R D ã O

Vistos relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, por maioria de votos e na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, deferir medida cautelar para suspender as expressões "por qualquer prazo", contidas no inciso II do artigo 11 e no artigo 36 da Constituição do Estado de Goiás, vencidos os Ministros Relator (PAULO BROSSARD) e MOREIRA ALVES, que a indeferiam. Votou o Presidente.

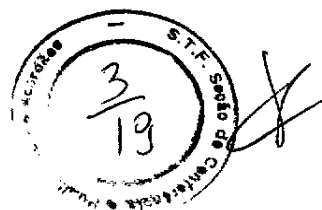
Brasília, 24 de junho de 1992

SYDNEY SANCHES

PRESIDENTE

PAULO BROSSARD

RELATOR



24/06/92

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 738-6 GOIÁS

REQUERENTE: GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS

REQUERIDA: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO PAULO BROSSARD: O Governador do Estado de Goiás pede a declaração de inconstitucionalidade da expressão "por qualquer prazo", referindo-se à ausência do Governador e do Vice-Governador do território nacional, em dois dispositivos da Constituição do Estado: inciso II do art. 11 e art. 36, assim redigidos:

"Art. 11. Compete privativamente à Assembléia Legislativa:

.....

II - autorizar o Governador e o Vice-Governador a se ausentar do País por qualquer prazo, ou do Estado por mais de quinze dias;

.....",

"Art. 36. O Governador e o Vice-Governador não poderão, sem licença da Assembléia Legislativa, ausentar-se do País por qualquer prazo, ou do Estado por mais de quinze dias."

01700010
05550000
07382000
00000210



Supremo Tribunal Federal

ADN 738-6 GO

60

Suprimida a cláusula "por qualquer prazo", ficariam assim redigidos:

"autorizar o Governador e o Vice-Governador a se ausentar do País ou do Estado por mais de quinze dias;"

"o Governador e o Vice-Governador não poderão, sem licença da Assembléia Legislativa, ausentar-se do País ou do Estado por mais de quinze dias."

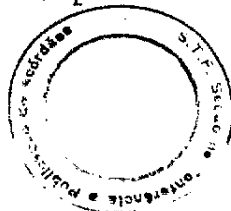
2. O pedido é formulado sob alegação de que ao não ser adotado o modelo da Constituição Federal, arts. 49, III, e 83, preconizado pelo seu art. 25, infringe o art. 2º:

"São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário."

A independência e a harmonia dos Poderes expressas no art. 2º da Constituição estariam tratadas pelos preceitos mencionados, bem como o inciso XV do art. 5º:

" e livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens."

Invocou o precedente da liminar concedida na ADIn nº



2

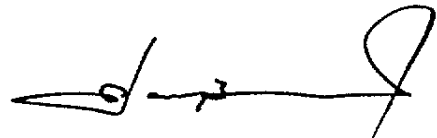
Supremo Tribunal Federal

ADN 738-6 GO

61

678-9/600-RJ, requerida pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro, rel. Min. Marco Aurélio, onde fui vencido juntamente com o Min. Moreira Alves, não tendo votado o Min. Celso Borja.

É o relatório.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'M. A. A.', written in a cursive style.

Supremo Tribunal Federal

ADN 738-6 GO

62

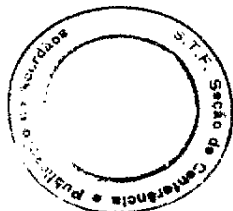
V O T O

O SENHOR MINISTRO PAULO BROSSARD (Relator): Nas páginas 3 e 13, o autor narra uma situação que poderia ser resumida, mas prefiro reproduzi-la. Diz o seguinte:

"Ressalte-se que tal situação pode às vezes ensejar que simples minorias políticas adversárias, por qualquer pretexto, atravanquem a tramitação da licença autorizativa, valendo-se dos diversos ardis regimentais. Ponha-se também em relevo, que a expressão do texto constitucional estadual é absoluto, indicando prazo que pode ser de dias, ou de horas, desde que neles esteja o Governador fora do território do País. Tal redação, evidentemente torna o Governador do Estado com que um refém político do legislativo, que pode impedi-lo de praticar relevantes atos do seu ofício, no plano das relações internacionais ou, até mesmo, de transitar, como cidadão comum, nas fronteiras nacionais", fls. 3.

"A violência às liberdades públicas é, nesse caso, descomunal. Constitui, a bem dizer, um autêntico confinamento jurídico que a ordem pública deplora e não pode aceitar. Imaginem-se, por exemplo, as hipóteses perfeitamente factíveis, de o Chefe do Poder Executivo necessitar ausentar-se do País para acompanhar a esposa ou filhos em virtude de doença

01700010
05550000
07383000
01530320



4

A handwritten signature in black ink, appearing to be "Paulo Brossard".

Supremo Tribunal Federal

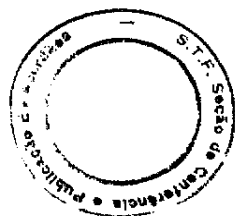
ADN 738-6 GO

63

grave e merecedora, o que configura obrigação conjugal ou de paternidade imposta pela lei civil, ou, então, para assistir ao funeral de um parente ou amigo íntimo. Em qualquer desses casos, dentre inúmeros outros mais que se poderiam trazer à colação, estará o cidadão governante impedido de viajar e exercer os atributos mais fundamentais da cidadania, dada a impossibilidade regimental de se obter a autorização legislativa em poucas horas ou em final de semana, ou durante a madrugada.

Para exercer o seu direito de locomoção o Chefe do Executivo terá que se sujeitar ao extorsivo gravame da perda automática do mandato eletivo. Anote-se mais ainda que, hoje em dia, os deslocamentos para o exterior se transformam em verdadeiras rotinas nas agendas de compromissos oficiais e privados dos governantes na época contemporânea, até mesmo pela interna-nacionalização das relações humanas", fls. 13.

4. Faço total abstração deste segmento da inicial, que nada tem a ver com a ação direta de inconstitucionalidade. Não duvido do que ele contém, admito mesmo como correta a exposição dos fatos e das hipóteses; só que o procedimento incivil de que "simples minorias políticas adversárias, por qualquer pretexto, atravancam a tramitação da licença autorizativa, valendo-se dos diversos ardis regimentais", como se alega, em nada interessa à ação direta; para eles solução existe. Desse modo, desconsidero por inteiro essas alegações.



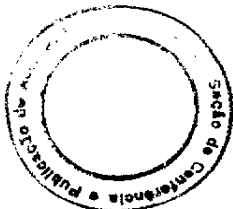
5

A handwritten signature in black ink, appearing to be a stylized name.

5. Feita essa dicotomia, passo a examinar a questão. Segundo o autor, a expressão "por qualquer tempo" utilizada no inciso II do art. 11 e no art. 36 da Constituição Estadual, vulneram o postulado da separação dos Poderes e do direito fundamental de ir e vir, de entrar e sair do território nacional.

6. Já externei meu entendimento a respeito da tese da inicial ao votar na ADIn 678-9/600-RJ, que passo a reproduzir:

"6. Os preceitos violam a independência e harmonia dos Poderes? Não me parece exata a proposição. Pode-se discutir a sabedoria do dispositivo, pode-se duvidar do seu acerto, pode-se preferir, por exemplo, a fórmula norte-americana que prescinde da licença, mas dizer que a Constituição do Rio de Janeiro, no particular, é inconstitucional, porque ofensiva à independência e separação dos poderes, é um excesso que não encontra respaldo na história comparada das instituições políticas. Se é certo, como se lê no início da petição, que "minorias políticas adversárias, mal intencionadas, atravancam a tramitação da licença autorizativa, valendo-se de toda a sorte de ardis regimentais", estar-se-á frente a um abuso ou a uma incompreensão; de um ato incivil, mas não em face de uma inconstitucionalidade. Fosse assim e forçoso seria reconhecer que, até 1988, as nossas Constituições teriam consagrado, em um artigo a



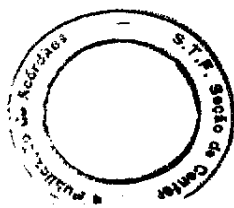
separação dos Poderes e em outro a sua violação, porque até a Constituição de 88, e desde a Constituição Imperial de 1824, o Chefe de Estado, para se ausentar do território nacional, precisava de autorização do Poder Legislativo. Foi a atual Constituição que, abrandando a regra tradicional, estabeleceu que, até 15 dias, o Presidente da República pode ausentar-se do país, independente de licença parlamentar.

Tenho aqui, os artigos das Constituições brasileiras que estabeleceram e estabelecem, de um lado a independência e harmonia dos Poderes e, de outro, os artigos que exigiam e exigem a autorização legislativa para o Chefe de Estado ausentar-se do Brasil.

Quanto à separação de Poderes, a Constituição do Império,

de 1824, arts. 8º e 9º,
de 1891, art. 15,
de 1934, art. 3º,
de 1946, art. 36,
de 1967, art. 6º,
de 1969, art. 6º,
de 1988, art. 2º.

Quanto à licença para se ausentar do território nacional:



A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke.

Constituição de 1824, art. 104,
" de 1891, art. 45,
" de 1934, art. 55,
" de 1946, art. 85,
" de 1967, art. 82,
" de 1969, art. 80,
" de 1988, art. 83.

Aurelino Leal recomendava se consultasse o direito estadual para esclarecer pontos duvidosos da Constituição. Diz ele, às primeiras páginas de sua "Teoria e Prática da Constituição Federal":

"Considero também que em certos casos de dúvida não desvale uma consulta ao direito constitucional geral do País, isto é, a todas as Constituições estaduais, contemporâneas da federal. ... As Constituições locais são manifestamente complemento da eurtmia do regime. Quando, pois, for preciso entender a Constituição no seu conjunto, examinar-lhe a harmonia geral, o desdobramento lógico das suas partes, os elos que a tornam um todo perfeito, a consulta a que me refiro será propícia, ou se trate de construir uma Constituição de Estado ou a própria Constituição Federal," p.12 e 13.

Pois bem, Senhor Presidente, como procederam as Constituições dos Estados, em relação a esta matéria?



Supremo Tribunal Federal

ADN 738-6 GO

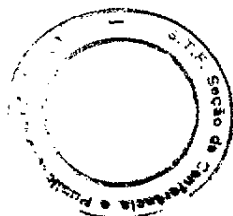
67

Sete Constituições seguiram o modelo Federal: até 15 dias, o Governador independe de licença para viajar ao exterior:

São Paulo,	art. 20, IV
Pernambuco,	art. 14, XIV
Maranhão,	art. 31, VII
Espírito Santo,	art. 56, VII
Alagoas,	art. 79, VII
Rio Grande do Norte,	art. 15, III
Paraíba,	art. 54, II.

Já as demais Constituições mantiveram a orientação tradicional do nosso direito, exigindo autorização legislativa para o Governador ausentar-se do território nacional:

Minas Gerais,	art. 62, XII
Acre,	art. 44, XXXI e LXXIV
Amapá,	art. 95, IV
Amazonas,	art. 28, III
Bahia,	art. 71, V
Goiás,	art. 11, II
Mato Grosso	art. 64, 1º
Mato Grosso do Sul	art. 63, XIII
Pará,	art. 92, XXIV e CXXXII
Paraná,	art. 54, XI
Piauí,	art. 63, I
Rio de Janeiro,	art. 99, III e art. 143, 1º



Rondônia,	art. 29, XIV e LXI, 1º
Roraima,	art. 33, XIV e LIX
Santa Catarina,	art. 40, IV, letra "c"
Rio Grande do Sul,	art. 53, IV
Sergipe,	art. 47, VII
Tocantins	art. 19, X

Ceará - refere-se apenas à viagem ao exterior.

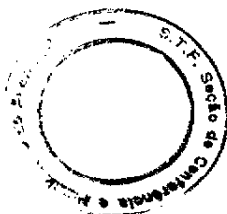
Como se vê, o tema admite soluções distintas; a solução a ser adotada não será necessariamente uniforme, não há de ser obrigatoriamente padronizada.

De modo que, não me parece aceitável o primeiro fundamento da alegada inconstitucionalidade. Nem mesmo plausível, quanto mais vigoroso e manifesto.

7. O segundo fundamento diz respeito à liberdade de locomoção. Segundo o inciso XV do art. 5º:

"É livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens."

Nos termos da lei. Também, aqui, não há novidade. Não é novidade da Constituição de 88, esta cláusula; ela é velha. É interessante, aliás, notar que a despeito de todos os acidentes e incidentes institucionais havidos em nosso País existe um fundo que é permanente em nosso Direito Constitucional, é o

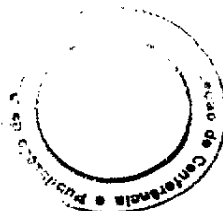


Direito Constitucional histórico, que começou no Código de 1824 e que perdura até hoje, salvo alguns desvios mais gritantes, em determinados momentos, que, felizmente, o tempo se encarregou de eliminar. A verdade é que existe um pecúlio constitucional brasileiro, embora se mudem as vestes dos preceitos, as vezes inutilmente, para dizer a mesma coisa, quando se presume que a mudança da redação de uma lei é para alterar-lhe o sentido; até a ordem das matérias tem sido alterada como se pudesse ter algum significado. Mas, em boa parte, existe continuidade.

Em verdade, porém, gostamos de começar tudo de novo o que é prejudicial ao aperfeiçoamento das instituições, pois interrompe a sua evolução progressiva e enseja as mais disparatadas interpretações.

Na inicial alude-se ao fato de Jefferson, o grande Presidente dos Estados Unidos, ter-se ausentado durante 796 dias dos seus dois períodos de governo, mencionando-se a proposito a obra de Corwin, *The President*, (1968, p.67). Corwin diz exatamente isto: "Thomas Jefferson era o que com maior freqüência se havia ausentado da Capital somando 796 os seus dias de ausência." Da Capital, não do país, observo.

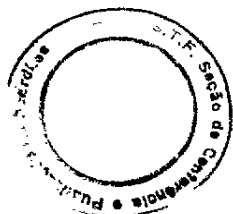
Aliás, segundo se lê em Watson, *On The Constitution*, II, p.1010 e 1011, Washington se



ausentou 181 dias, Madison 637, e Jefferson 796. Acontece que o Presidente Washington tinha o bom gosto de trocar a Capital dos Estados Unidos que não era Washington, só inaugurada em 1814, por um lugar bellissimo, Mount Vernon, sobre o Potomac; de modo que era perfeitamente compreensível que ele trocasse a Capital, pela sua bela casa. Madison também tinha sua casa em Montpelier; Jefferson em Monticello, na Virgínia. Quer dizer que o fato do Presidente se ausentar "da Capital", não tem nada de excepcional; eles se ausentavam da Capital, e não do País. Quando Jefferson encerrou sua segunda presidência a cidade de Washington ainda estava no papel.

Digo isto apenas para quebrar um pouco a monotonia deste voto.

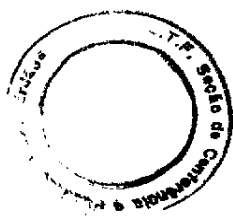
Alega-se a liberdade de locomoção. Mas eu pergunto: a liberdade de locomoção começou agora, em 88? Não. A Constituição do Império, no art. 6º, consagra-a. A Constituição de 1891, art. 72, § 10, consagra-a. A Constituição de 1934, no art. 113, nº 14, consagra a liberdade de locomoção. A Constituição de 1946, no art. 142, também a consagra. A Constituição de 1967, no art. 150, § 26, da mesma forma, consagra a liberdade de locomoção. A Carta de 1969, no § 26 do art. 153, igualmente; e a atual, no art. 5º, inciso XV, da mesma forma. E eu me pergunto: será que durante mais de 150 anos a liberdade de locomoção foi negada pela própria Constituição, que



exigia mais do que a atual, que o Chefe do Estado não se ausentasse do País, ainda que por um dia, sem licença da Congresso? Acho um pouco estranho. Nem recorro à doutrina, nada disto, registro um fato histórico.

Esta liberdade de circulação é tradicional no nosso direito, desde que o País se fez independente, desde que passou a ter vida constitucional, contudo, desde que o Brasil é Brasil, quer dizer, desde sua primeira Constituição, logo após a independência, que os fundadores da nação entenderam que o Chefe do Estado, exatamente por ser Chefe do Estado, não pode ausentar-se do território nacional sem ciência e licença da representação popular. A regra é sábia, é necessária, é conveniente? Não me cabe apreciá-la a essa luz. Parece-me até louvável a fórmula de 88 - sem licença do Congresso o Presidente pode ausentar-se até 15 dias; isto porque, hoje, os Presidentes se locomovem mais do que ontem e, para participar de determinados eventos, não raro que os Chefes de Estado se ausentem de seus países por um ou dois dias. Mas, daí a concluir que a cláusula sesquicentenária viola a liberdade de locomoção assegurada a qualquer cidadão vai uma distância imensurável.

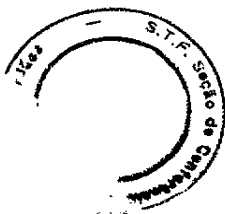
Se a mania de fazer Constituição não tivesse outro inconveniente bastaria este que estamos a presenciar. Promulgada uma Constituição, que



reescreve velhos preceitos, surgem as mais surpreendentes interpretações em territórios de tranqüilo entendimento e pacífica compreensão.

De 1824 a 1988, nunca jamais se duvidou da legitimidade da norma constitucional que impõe ao Chefe do Estado determinados deveres decorrentes do próprio fato de ser Chefe de Estado, entre eles o de permanecer no país e dele só ausentar-se mediante autorização parlamentar. Do Imperador D. Pedro I ao Presidente Sarney, nenhum Chefe de Estado se sentiu agravado em sua liberdade de locomoção e todos se curvaram ao seu mandamento, D. Pedro II, Campos Salles, Getúlio Vargas, Eurico Dutra, Café Filho, Jucelino Kubitschek, Emílio Medici, Ernesto Geisel, João Figueiredo, José Sarney. São 164 anos de experiência constitucional, que não podem ser apagados, nem ignorados.

7. Passo agora ao exame de outro aspecto também de singular importância. Se os Estados têm de repetir, servilmente, o que está na Constituição Federal, porque está na Constituição Federal (é claro, há determinados preceitos que são de observância obrigatória, querendo ou não querendo o Estado), não seria melhor que fossem dispensados de elaborar as suas Constituições? Melhor seria fazer como em 30, quando editado decreto com nome de Lei Orgânica do Governo, com dispositivos aplicáveis aos interventores, ou reeditar o Decreto-Lei 1.202, de



A handwritten signature in black ink, appearing to be a stylized name.

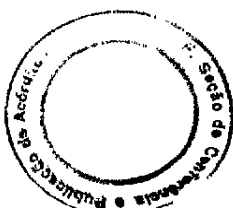
ADN 738-6 GO

1939, que no Estado Novo regulava as atribuições e as responsabilidades dos interventores.

Se os Estados não podem dispor sobre a movimentação interna ou externa de seus Governadores, por que e para que ter uma lei pomposamente chamada de Constituição?

Não é que eu dê grande importância a esses dispositivos, que podem variar desde a formula argentina, que veda que ao Presidente da Nação ausentar-se da Capital sem autorização do Congresso (art.86, nº 21), salvo a hipótese de o Congresso estar em recesso e, por motivo de serviço público, até a largueza da Constituição norte-americana que dá ao Presidente ampla liberdade de movimento.

Falou-se em Jefferson, e suas ausências da Capital, mas por que não lembrar que Wilson se deslocou para Paris onde permaneceu seis meses, participando da conferência de Versalhes, e continuou a exercer a presidencia da República? E quantas e quantas vezes o Presidente Roosevelt, nos tempos da guerra, se locomoveu para lugares distantes e debaixo de um segredo total, evidentemente, sem que o Congresso fosse informado? Isto permite a constituição americana. Pode-se discutir, volto a dizer, a sabedoria da cláusula constitucional brasileira, mas daí a pretender que ela tenha de ser copiada pelos Estados vai uma diferença substancial.

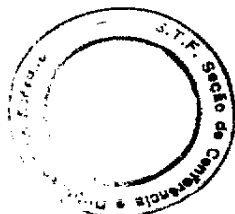
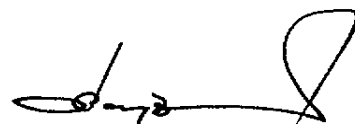


Nem me refiro ao fato de serem qualitativamente distintas as atribuições do Presidente e dos Governadores. Para não dizer mais nada, lembraria apenas que a política externa é nacional e que o Presidente é quem lhe traça os rumos.

Mas, Sr. Presidente, não se declara a inconstitucionalidade de uma lei senão quando manifesta, segundo expressão consagrada. A interpretação que agora se está dando a preceitos constitucionais, como a liberdade de locomoção e a independência de poderes, nunca, jamais foi dada em mais de século e meio! Lembro, a propósito, uma frase de Holmes, em *New York Trust Co. v. Eisner* "uma página de história vale tanto quanto um tratado de lógica", "a page of history is worth a volume of logic", 256 US 349.

Por isso volto a dizer que não recorro a tratadistas, mas à nossa experiência constitucional para afastar, no caso, a pecha de inconstitucionalidade arguida na presente ação."

7. Com estes fundamentos e com a vênias dos que votaram em sentido contrário na liminar da ADIn nº 678-9/600-RJ, indefiro o pedido cautelar.



24/06/92

TRIBUNAL PLENO

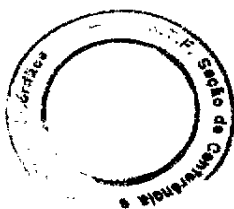
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 738-6 GOIÁS

V O T O

O Sr. MINISTRO CARLOS VELLOSO: - Sr. Presidente, reporto-me ao voto que proferi na ADIn nº 678-RJ, requerida pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro, para o fim de deferir a medida cautelar, suspendendo no inciso II do art. 11 a expressão "por qualquer prazo"; e, no caput do art. 36, a mesma expressão "por qualquer prazo". É como procedo, com a vênua do Sr. Ministro Relator.

Carlos Velloso

01700010
05550000
07383010
01560420



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ACAO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 738 - MEDIDA LIMINAR

ORIGEM : GOIAS

RELATOR : MIN. PAULO BROSSARD

REQTE. : GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIAS

ADV. : GERALDO GONCALVES DA COSTA


REQDA. : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIAS

Decisão: Por maioria de votos, o Tribunal deferiu medida cautelar para suspender as expressões "por qualquer prazo", contidas no inciso II do artigo 11 e no artigo 36 da Constituição do Estado de Goiás, vencidos os Ministros Relator (Paulo Brossard) e Moreira Alves, que a indeferiam. Votou o Presidente. Plenário, 24.06.92.

01700010
05550000
07384000
00000590

Presidência do Senhor Ministro Sydney Sanches. Presentes à sessão os Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Octavio Gallotti, Paulo Brossard, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ilmar Galvão e Francisco Rezek.

Procurador-Geral da República, Dr. Aristides Junqueira Alva-
renga.


LUIZ TOMIMATSU
Secretário

